



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2009

---

## **Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich**

Kübler, Daniel ; Rochat, Philippe

**Abstract:** Hat die Gemeindeversammlung im Kanton Zürich ausgedient? Ist sie noch zeitgemäss? Fragen rund um Gemeindeversammlungen sind aktuell wie schon lange nicht mehr. Vorbehalte gegenüber der Gemeindeversammlung finden vor allem in drei Vorwürfen Ausdruck: Anlass zur Kritik bietet die Feststellung, dass Gemeindeversammlungen in der Regel schlecht besucht sind. Sind von einer Minderheit der Stimmberechtigten getroffenen Entscheide legitim? Zweitens wird der Vorwurf laut, Interessengruppen würden die Gemeindeversammlungen durch selektive Mobilisierung ihrer Mitglieder majorisieren. Handelt es sich bei Gemeindeversammlungen um Manipulierungsveranstaltungen? Drittens kann seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung ein Drittel der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass über einen Beschluss der Gemeindeversammlung nachträglich an der Urne abzustimmen ist (Art. 86 Abs. 3 KV). Verkommt die Gemeindeversammlung damit zur Farce? Diese drei Vorwürfe werden in der vorliegenden Analyse untersucht. Sie zeigt, erstens, dass Gemeindeversammlungen durchschnittlich nur von 5% der Stimmberechtigten besucht werden. Dem Prinzip der Versammlungsdemokratie folgend erscheint aber nicht so sehr die quantitative als vielmehr die qualitative Partizipation als zentrales Legitimitätskriterium. Zweitens kann mit Blick auf die sehr hohen Erfolgsquoten der Behörden sowohl an der Gemeindeversammlung wie auch an der Urne der Vorwurf der selektiven Mobilisierung zurückgewiesen werden. Die kritisierten nachträglich eingeforderten Urnenabstimmungen machen die Gemeindeversammlung, drittens, keineswegs zur Farce, handelt es sich doch um ein sehr seltenes Phänomen, das seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung bisher auch nicht zugenommen hat. Zusammengefasst zeigt die Analyse, dass die Versammlungsdemokratie in den Zürcher Gemeinden keineswegs ausgedient hat, sondern mit geeigneten Massnahmen weiter lebendig gehalten werden kann.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-42184>  
Journal Article

Originally published at:

Kübler, Daniel; Rochat, Philippe (2009). Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich. *Statistik.info*, (15):1-17.

**Daniel Kübler\* und Philippe Rochat\***

## **Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss?**

### **Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich**

#### **Zusammenfassung**

Hat die Gemeindeversammlung im Kanton Zürich ausgedient? Ist sie noch zeitgemäss? Fragen rund um Gemeindeversammlungen sind aktuell wie schon lange nicht mehr. Vorbehalte gegenüber der Gemeindeversammlung finden vor allem in drei Vorwürfen Ausdruck: Anlass zur Kritik bietet die Feststellung, dass Gemeindeversammlungen in der Regel schlecht besucht sind. Sind von einer Minderheit der Stimmberechtigten getroffenen Entscheide legitim? Zweitens wird der Vorwurf laut, Interessengruppen würden die Gemeindeversammlungen durch selektive Mobilisierung ihrer Mitglieder majorisieren. Handelt es sich bei Gemeindeversammlungen um Manipulierveranstaltungen? Drittens kann seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung ein Drittel der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass über einen Beschluss der Gemeindeversammlung nachträglich an der Urne abzustimmen ist (Art. 86 Abs. 3 KV). Verkommt die Gemeindeversammlung damit zur Farce?

Diese drei Vorwürfe werden in der vorliegenden Analyse untersucht. Sie zeigt, erstens, dass Gemeindeversammlungen durchschnittlich nur von 5% der Stimmberechtigten besucht werden. Dem Prinzip der Versammlungsdemokratie folgend erscheint aber nicht so sehr die quantitative als vielmehr die qualitative Partizipation als zentrales Legitimitätskriterium. Zweitens kann mit Blick auf die sehr hohen Erfolgsquoten der Behörden sowohl an der Gemeindeversammlung wie auch an der Urne der Vorwurf der selektiven Mobilisierung zurückgewiesen werden. Die kritisierten nachträglich eingeforderten Urnenabstimmungen machen die Gemeindeversammlung, drittens, keineswegs zur Farce, handelt es sich doch um ein sehr seltenes Phänomen, das seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung bisher auch nicht zugenommen hat. Zusammengefasst zeigt die Analyse, dass die Versammlungsdemokratie in den Zürcher Gemeinden keineswegs ausgedient hat, sondern mit geeigneten Massnahmen weiter lebendig gehalten werden kann.

\* Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft und Zentrum für Demokratie Aarau

# 1. Einleitung<sup>1</sup>

Gemeindeversammlungen sind aus der lokalen Politik in der Schweiz nicht wegzudenken. Wie verschiedene Quellen belegen (vgl. Ladner, 1991b, Schuler et al., 1997) wird in ca. 80% der Gemeinden in der Schweiz die Legislativfunktion von Gemeindeversammlungen wahrgenommen und nicht von einem Parlament. Allerdings bestehen hier deutliche Unterschiede zwischen den Sprachregionen. Gemeindeversammlungen sind vor allem ein Deutschschweizer Phänomen. In den Westschweizer und Tessiner Gemeinden dominiert das Parlamentssystem. Während die Kantone der Deutschschweiz die Einführung von Parlamenten dem freien Willen der Gemeinden überlassen, sind in den meisten Westschweizer Kantonen Gemeindeparlamente durch die kantonale Gemeindegesetzgebung ab einer gewissen Einwohnerzahl oftmals zwingend vorgeschrieben. Die Kantone Genf und Neuenburg schreiben sogar allen Gemeinden - und seien sie noch so klein - die Einrichtung von Gemeindeparlamenten vor.

Trotz oder gerade wegen ihrer starken Verbreitung wurde die Institution der Gemeindeversammlung auch wiederholt kritisch hinterfragt. Die Kritik an Gemeindeversammlungen, die sich in der politikwissenschaftlichen Literatur findet (vgl. Ladner, 1991a, Ladner, 2002), thematisiert einerseits das Niveau der Stimmbeteiligung an Gemeindeversammlungen, andererseits die Qualität der Entscheidungsprozesse in den Versammlungen. Bezüglich der Beteiligung wird hervorgehoben, dass Gemeindeversammlungen in der Regel nur von einer verschwindend kleinen Minderheit der Stimmberechtigten besucht werden. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Die Teilnahme an Gemeindeversammlungen ist für die Bürgerinnen und Bürger mit einem gewissen Zeitaufwand verbunden und erfordert die Bereitschaft, öffentlich zu seiner Meinung zu stehen, da Entscheidungen meistens mit offenem Handmehr (bzw. durch Aufstehen) gefällt werden.<sup>2</sup> Hinsichtlich der Qualität des Entscheidungsprozesses an Gemeindeversammlungen wird kritisiert, dass Gemeindeversammlungen anfällig seien für selektive Mobilisierung, wenn Befürworter oder Gegner einer Vorlage gezielt ihren Bekanntenkreis zur Teilnahme bewegen, um eine Entscheidung zu ihren Gunsten herbeizuführen. Dadurch würden die Entscheidungen der Gemeindeversammlung nicht die wahren Mehrheitsverhältnisse in der Gemeinde widerspiegeln.

Diese kritischen Anmerkungen zum Versammlungssystem enthalten, zumindest implizit, einen Vergleich mit Urnenabstimmungen. Die kritischen Anmerkungen zur Stimmbeteiligung an Gemeindeversammlungen führen direkt zur Feststellung, dass die Hürden für eine Beteiligung an der Gemeindeversammlung höher sind als bei Urnenabstimmungen, wo demnach höhere Beteiligungsraten zu erwarten seien. Desgleichen verhält es sich mit den Effekten von selektiven Mobilisierungsstrategien, die angesichts der grösseren Anzahl Stimmberechtigten bei Urnenabstimmungen weniger erfolgsversprechend und deshalb unproblematisch seien. Diese Überlegungen zu den Nachteilen von Gemeindeversammlungen im Vergleich zu Urnenabstimmungen liegen auch der im Kanton Zürich anlässlich der Verfassungsrevision seit 2006 in Kraft gesetzte Bestimmung zu Grunde, wonach auf Antrag von mindestens einem Drittel der an einer Ge-

---

<sup>1</sup> Diese Publikation beruht auf einer Untersuchung im Auftrag des Gemeindeamts des Kantons Zürich, die von den Autoren im Herbst 2009 durchgeführt wurde. Die Resultate wurden am 17. November 2009 am Zürcher Gemeindeforum in Winterthur vorgestellt. Die Autoren bedanken sich bei allen Befragten für Ihre Teilnahme und speziell bei Pius Rüdisüli vom Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute für die Koordination der Befragung. Dank gebührt sodann Dr. Felix Bosshard, Leiter Wahlen, Abstimmungen, Erhebungen beim Statistischen Amt des Kantons Zürich, für seine Unterstützung bei der Bereitstellung der Daten zu kommunalen Urnenabstimmungen. Ein grosses Dankeschön auch an Dr. Marc Bühlmann vom Zentrum für Demokratie Aarau für die kritische Durchsicht des Manuskripts.

<sup>2</sup> Im Kanton Zürich kann ein Viertel der anwesenden Stimmberechtigten die Durchführung von geheimen Abstimmungen auch an der Gemeindeversammlung beantragen (§ 46f Abs. 2 Gemeindegesetz).

meindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten über einen Versammlungsentcheid nachträglich an der Urne abgestimmt werden muss.<sup>3</sup>

## 1.1 Unterschiedliche Demokratiekonzepte

Es stellt sich jedoch die grundsätzliche Frage, ob Gemeindeversammlungen und Urnenabstimmungen miteinander verglichen werden können. Obwohl sie beide als Formen der direkten Demokratie zu bezeichnen sind, gibt es gewichtige Unterschiede (Tabelle 1). Tatsächlich unterscheiden sich Gemeindeversammlungen und Urnenabstimmungen nicht nur bezüglich ihres historischen Ursprungs (vgl. Papadopoulos, 1998), sondern auch hinsichtlich des zugrundeliegenden Demokratiekonzeptes (Held, 2006).

Gemeindeversammlungen entstanden in der Schweiz im Hochmittelalter im Zuge der Gemeindebildung. Ihre Blütezeit hatten sie im ausgehenden 13. Jahrhundert mit der Entstehung der Landsgemeinden in mehreren Talschaften. In der Versammlungsdemokratie steht nicht der einzelne Bürger im Zentrum, sondern die Quelle legitimer Herrschaft geht von der Gemeinschaft aller Bürger aus, die in einer Versammlung zusammentreten. Durch Austausch von Argumenten werden Einzelinteressen miteinander in Einklang gebracht und Entscheidungen zum Wohle der Gemeinschaft getroffen. Aus der Diskussion in der Versammlung soll der Gemeinwille hervorgehen, der über die Summe der Einzelinteressen hinausgeht. Der Meinungsbildungsprozess findet während der Diskussion in der Versammlung statt und die Entscheidung geht unmittelbar daraus hervor. Auf theoretischer Ebene wird in der Versammlungsdemokratie somit das deliberative Element betont, d.h. das Ideal einer argumentativen Suche nach Lösungen und somit eines rationalen Entscheids (vgl. Habermas, 1992).

Volksabstimmungen an der Urne sind in der Schweiz ein Importprodukt aus Frankreich. Eingeführt wurden sie mit der helvetischen Republik (1798 bis 1803). Die helvetische Verfassung war eine Adaptation der französischen Direktorialverfassung von 1795, in der obligatorische Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen vorgesehen waren. Im 19. Jahrhundert wurden die Volksrechte in der Schweiz dann weiter ausgebaut. Im Kern dieser Referendumsdemokratie steht der Bürger als Individuum mit seinen Rechten und Freiheiten. Beteiligungsverfahren dienen dazu, die persönlichen Vorlieben und Interessen der einzelnen Bürger zu einem (mehrheitsfähigen) Gesamtwillen zu aggregieren. Dieser Gesamtwille erhebt aber nicht den Anspruch, über die Summe der Einzelinteressen hinauszugehen. Für den Meinungsbildungsprozess ist es wichtig, dass der Bürger seine individuellen Präferenzen kompetent identifizieren und diese dann unverfälscht abgeben kann. Demokratietheoretisch steht in der Referendumsdemokratie also das instrumentelle Element im Vordergrund, d.h. das Finden von Entscheidungsmehrheiten durch Aggregation von individuellen Präferenzen. Deliberation und rationales Argumentieren spielen höchstens für eine informierte individuelle Meinungsbildung eine Rolle, sind letztlich aber sekundär (vgl. Kriesi, 2005).

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle des Bürgers und des Zweckes von Beteiligungsverfahren stehen Versammlungsdemokratie und Referendumsdemokratie in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander. Historisch manifestiert sich dies in der Entwicklung der demokratischen Institutionen. So wurden etwa in der helvetischen Republik die Gemeindeversammlungen 1798 abgeschafft und erst mit der Mediationsverfassung 1803 wieder zugelassen. Aber auch in der Beurteilung der demokratischen Praxis werden die theoretischen Gegensätze bisweilen manifest. Dies ist der Fall, wenn bei Gemeinversammlungen Beteiligungshürden kritisiert werden, wie etwa die Unmöglichkeit der Stellvertretung oder die Nicht-Existenz des Stimmgeheimnisses. Im versammlungsdemokratischen Verständnis läuft diese Kritik ins

---

<sup>3</sup> Art. 86 Abs. 3 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005.

Leere. Denn die Unmittelbarkeit der Entscheide und die offene Abstimmung ergeben sich bei der Versammlungsdemokratie direkt aus den theoretischen Grundprinzipien. Einerseits ist die aktive Diskussionsbeteiligung aller Bürger Voraussetzung für das Erreichen eines guten Entscheides. Und andererseits werden die individuellen Präferenzen aufgrund der Äusserungen in der Diskussion bereits offengelegt, wodurch geheime Stimmabgabe obsolet wird.

Daraus folgt, dass Gemeindeversammlungen und Urnenabstimmungen letztlich nur bedingt miteinander verglichen werden können. Aus versammlungsdemokratischer Sicht ist eine tiefe Stimmbeteiligung an den Gemeindeversammlungen nicht per se problematisch. In dieser Perspektive kommt es weniger auf die Quantität als auf die Qualität der Beteiligung an, d.h. ob tatsächlich eine deliberative Auseinandersetzung über unterschiedliche Standpunkte und Argumente stattfindet.

---

**Tabelle 1: Demokratietradition von Gemeindeversammlungen und Urnenabstimmungen im Vergleich**

	<i>Gemeindeversammlungen</i>	<i>Urnenabstimmungen</i>
<i>Ursprung</i>	Gemeindebildung im Hochmittelalter	Helvetische Revolution, Ausbau im 19. Jahrhundert
<i>Demokratiekonzept</i>	Versammlungsdemokratie	Referendumsdemokratie
<i>Ziel</i>	Argumentatives Finden von Lösungen (Deliberation)	Finden von einfachen-Mehrheiten (Aggregation)
<i>Meinungsbildung</i>	Gemeinsam in direkter Diskussion, Unmittelbarkeit	Individuell durch Information, Mittelbarkeit
<i>Entscheidung</i>	Offene Abstimmung, Gleichzeitigkeit	Geheime Abstimmung, sequentiell möglich

---

## 1.2 Fragestellung

Aufbauend auf diesen grundsätzlichen Überlegungen untersucht die vorliegende Studie konkrete Fragen im Zusammenhang mit Gemeindeversammlungen im Kanton Zürich. Sie wurde vom Gemeindeamt des Kantons Zürich im September 2009 in Auftrag gegeben und vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich durchgeführt. Anlass dafür war eine im Sommer 2009 in der breiteren Öffentlichen geführte Diskussion um die Frage, ob Gemeindeversammlungen noch eine zeitgemässe Form von Demokratie seien.<sup>4</sup>

Tatsächlich ist diese Thematik für den Kanton Zürich sehr relevant, zumal in 159 der 171 Gemeinden des Kantons die Legislative von einer Gemeindeversammlung gebildet wird. Nur zwölf Gemeinden haben bis Mitte der 1970er Jahre ein Parlament eingeführt. Die Frage, ob die Gemeindeversammlung ausgedient hat, scheint gegenwärtig so aktuell wie schon lange nicht mehr. Während sich in den letzten Jahren etwa in den Parlaments-Gemeinden Bülach und Schlieren die Stimmberechtigten gegen die Rückkehr zum Versammlungssystem ausgesprochen haben, ist z.B. in Thalwil und Wetzikon zum

---

<sup>4</sup> Vgl. Tages-Anzeiger vom 29. Juli 2009.

wiederholten Mal die Abschaffung der Gemeindeversammlung zugunsten eines Parlaments an der Urne gescheitert.

Anknüpfend an die politikwissenschaftliche Literatur soll die vorliegende Studie Aufschluss geben über die folgenden drei Fragen, die auch in der öffentlichen Diskussion über die Institution der Gemeindeversammlungen im Kanton Zürich immer wieder aufgeworfen werden:

1. **Beteiligung:** Wie hoch ist die Beteiligung der Stimmberechtigten an den Gemeindeversammlungen im Kanton Zürich? Trifft es zu, dass Entscheide von Gemeindeversammlungen aufgrund der tiefen Stimmbeteiligung schlecht legitimiert sind?
2. **Selektive Mobilisierung:** Wie akut ist das Problem einer Manipulation von Versammlungsentscheiden durch einseitige Mobilisierung von Gegnern oder Befürwortern einer Vorlage?
3. **Nachträgliche Urnenabstimmungen:** Seit Inkrafttreten der revidierten Kantonsverfassung kann ein Drittel der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten eine nachträgliche Urnenabstimmung über einen Versammlungsentscheid verlangen. Findet dadurch eine Entmachtung der Gemeindeversammlungen statt, weil Versammlungsentscheide zunehmend ausgehebelt werden?

## 2. Analyse

Im Folgenden werden diese drei Fragen anhand einer statistischen Analyse diskutiert. Datenbasis bildet schwerpunktmässig eine im Oktober 2009 von den Autoren in Zusammenarbeit mit dem Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute durchgeführte schriftliche Erhebung zu den Zürcher Gemeindeversammlungen in den Jahren 2005 und 2008<sup>5</sup>. 105 der insgesamt 159 Zürcher Gemeinden mit Gemeindeversammlung haben an der Erhebung teilgenommen, was einer erfreulich hohen Rücklaufquote von 66% entspricht. Eine weitere Datenquelle war die Datenbank WABSTI des statistischen Amtes des Kantons Zürich, besonders die darin enthaltenen Angaben zu Urnenabstimmungen über kommunale Vorlagen im Jahre 2008, die für insgesamt 36 Gemeinden verfügbar waren. Die für die folgenden Analysen benutzten Strukturdaten zu den einzelnen Gemeinden stammen aus Datensätzen des Bundesamts für Statistik und des kantonalen statistischen Amtes.

### 2.1 Bürgerbeteiligung

Einer der am häufigsten geäusserten Vorbehalte gegenüber Gemeindeversammlungen ist die tiefe Beteiligungsrate. Die getroffenen Beschlüsse – so der Vorwurf – seien nur beschränkt legitim, da sie nur von einer Minderheit der Bürgerinnen und Bürger entschieden würden, hingegen für alle Einwohner bindend sind.

#### **Beteiligungsquoten: quantitative Partizipation**

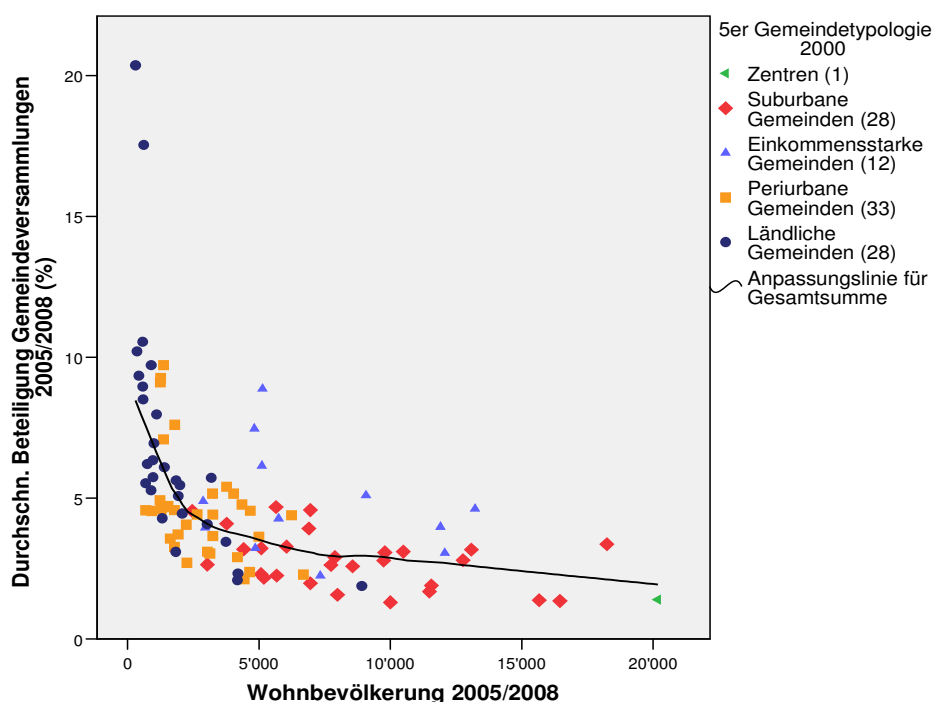
Die Auswertung von 536 Gemeindeversammlungen in 105 Zürcher Gemeinden in den Jahren 2005 und 2008 scheint diesen Vorwurf zunächst zu bestätigen. So beläuft sich die durchschnittliche Beteiligung im Jahre 2005 auf nur gerade 5%. Noch tiefer liegt sie im Jahr 2008 mit rund 4.5%. Auffällig ist dabei die grosse Streuung zwischen den einzelnen Gemeinden. Während im Jahr 2005 etwa in den Versammlungen der politischen Gemeinde Volken eine durchschnittliche Beteiligung von 30% erreicht wird, bleibt die

---

<sup>5</sup> Die Autoren bedanken sich bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern für ihre Zusammenarbeit und speziell bei Herrn Pius Rüdisüli, Präsident des Vereins Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute, für die Koordination der Umfrage.

durchschnittliche Beteiligung in der politischen Gemeinde Richterswil im selben Jahr unter einem Prozent. Schon aus diesem Beispiel wird ersichtlich, dass ein signifikant negativer Zusammenhang zwischen der Grösse der Gemeinde – gemessen an der Einwohnerzahl – und der Beteiligung besteht, handelt es sich doch bei der Gemeinde Volken um die kleinste analysierte Gemeinde. Zum Vergleich: Im selben Jahr beläuft sich die durchschnittliche Beteiligung in Wetzikon – der grössten Versammlungsgemeinde des Kantons Zürich – auf rund 1.4%. Abbildung 1 stellt die Beteiligung in Abhängigkeit von der Gemeindegrösse dar: Je mehr Einwohner eine Gemeinde hat, desto tiefer ist die durchschnittliche Beteiligung an den Gemeindeversammlungen. Eine Schwelle besteht bei einer Gemeindegrösse von ca. 5'000 Einwohnern; bis hierhin nimmt die durchschnittliche Beteiligung stark ab, bevor die Kurve flacher wird.

**Abbildung 1: Durchschnittliche Stimmbeteiligung an Gemeindeversammlungen im Kanton Zürich nach Gemeindegrösse**  
2005 und 2008 (N=105)



Quellen: eigene Erhebung, Bundesamt für Statistik, Statistisches Amt des Kantons Zürich

Die durchschnittliche Beteiligung an Gemeindeversammlungen ist mit unter 5% grundsätzlich bedeutend tiefer als die Beteiligung an der Urne: Die kommunalen Urnenabstimmungen in den Zürcher Gemeinden weisen im Jahr 2008 eine durchschnittliche Beteiligung von rund 43% auf. Dabei ist die Beteiligung in Versammlungsgemeinden mit 43.5% geringfügig höher als in Parlamentsgemeinden mit 43.0%. Wie bei Gemeindeversammlungen fällt auch hier die grosse Streuung der Werte auf. So wird in der politischen Gemeinde Seegraben bei Urnenabstimmungen eine durchschnittliche Stimmbeteiligung von 55% erreicht, während sie sich in Dielsdorf auf rund 27% beschränkt. Interessanterweise kann wie bei den Gemeindeversammlungen auch für die Urnenabstimmungen ein negativer Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl einer Gemeinde und der Stimmbeteiligung erkannt werden: Je mehr Einwohner eine Gemeinde hat, desto tiefer ist die Stimmbeteiligung an der Urne. Der Zusammenhang ist aber nicht so eindeutig wie zuvor bei der Beteiligungsquote an der Gemeindeversammlung.

Mit steigender Gemeindegrösse nimmt also die Stimmbeteiligung ab - dies gilt sowohl für Gemeindeversammlungen, als auch für Urnenabstimmungen. Diese Feststellung ist auch aus anderen Arbeiten zur Stimmbeteiligung auf lokaler Ebene bekannt, nicht nur für die Schweiz (vgl. Ladner, 2002, Bühlmann, 2006) sondern auch für andere Länder (vgl. Goldsmith und Rose, 2002).

Die Stimmbeteiligung korreliert zudem mit einer Reihe weiterer Faktoren, die mit der Diversität und Urbanität der Gemeinden in Zusammenhang stehen. Bezogen auf die Wirtschaftsstruktur zeigt sich etwa, dass der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, der Anteil selbständiger Erwerbstätiger im Kleingewerbe sowie der Anteil von Handwerkern signifikant<sup>6</sup> positiv mit der Beteiligung an Gemeindeversammlungen korrelieren. Demgegenüber korreliert der Anteil Beschäftigter in der Industrie und im Dienstleistungssektor signifikant negativ mit der Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Auch hinsichtlich des Ausbildungsstandes und der beruflichen Stellung der Gemeindebevölkerung gibt es einen klaren Zusammenhang: je grösser der Anteil Personen mit höherer Ausbildung und je grösser der Anteil Personen in gehobener beruflicher Stellung sind, desto höher ist die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Auch die Zusammensetzung der Bevölkerung scheint eine Rolle zu spielen: so korreliert der Anteil Personen unter 18 Jahren – ein Indikator für die Präsenz von Familien in einer Gemeinde – signifikant positiv mit der Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Der Anteil im Ausland geborener Einwohner korreliert signifikant negativ mit der Beteiligung, während der Anteil der in der Gemeinde geborenen Personen signifikant positiv korreliert. Ebenfalls signifikante Zusammenhänge mit der Beteiligung lassen bauliche Indikatoren erkennen: So ist die Versammlungsbeteiligung in Gemeinden mit hohem Anteil Einfamilienhäusern und einer hohen Wohneigentumsquote signifikant höher als in Gemeinden mit weniger Einfamilienhäusern und tieferer Wohneigentumsquote.

Insgesamt zeigt diese Korrelationsanalyse, dass die Beteiligung in kleinen, ländlichen und eher bäuerlichen Gemeinden mit vielen Familien, Alteingesessenen und selbständigen Kleingewerblern, einem hohen Anteil von Einfamilienhäusern und grosser Wohneigentumsquote höher ist als in bevölkerungsreichen, städtischen und stadtnahen Agglomerationsgemeinden mit hoher Bevölkerungsdichte, hohen Anteilen von Beschäftigten im 2. und 3. Sektor, hohen Anteilen von Personen mit intermediären und nicht-manuellen Berufen sowie einem hohen Anteil von im Ausland geborenen Personen.

Interessanterweise keine signifikante Zusammenhänge mit der Partizipation haben die Wachstumsraten der Bevölkerung sowie die Neubauquoten (jeweils bezogen auf die letzten 10 und 20 Jahre), die besonders in den städtischen Gemeinden hoch sind. Ein Zusammenhang zwischen der (tiefen) Partizipation einerseits und der starken Zuwanderung sowie des Baubooms im Zuge der Urbanisierung und Metropolitanisierung der letzten Dekaden andererseits kann hier – zumindest statistisch – nicht nachgewiesen werden. Ebenfalls kein signifikanter Zusammenhang besteht zwischen der Beteiligung und dem Anteil von Wegpendlern, also dem Anteil der Erwerbstätigen, der aus der Wohngemeinde in eine andere Arbeitsgemeinde pendelt. Für die Beteiligung an lokalen Wahlen im Kanton Zürich wurde andernorts festgestellt, dass sich in der tiefen Partizipation ein Verlust der Identifikation mit der Wohngemeinde spiegelt, wenn Arbeitnehmer einen grossen Teil ihrer Zeit in einer anderen Gemeinde verbringen (Zingg und Benz, 2003). Für die Beteiligung an Gemeindeversammlungen scheint dies jedoch nicht zuzutreffen. Ebenso wenig können statistisch signifikante Zusammenhänge zwischen der Beteiligung einerseits und dem Durchschnittsalter der Bevölkerung sowie dem Anteil Rentner andererseits erkannt werden.

---

<sup>6</sup> In der vorliegenden Untersuchung wird ein Signifikanzniveau von 5% als genügend erachtet.



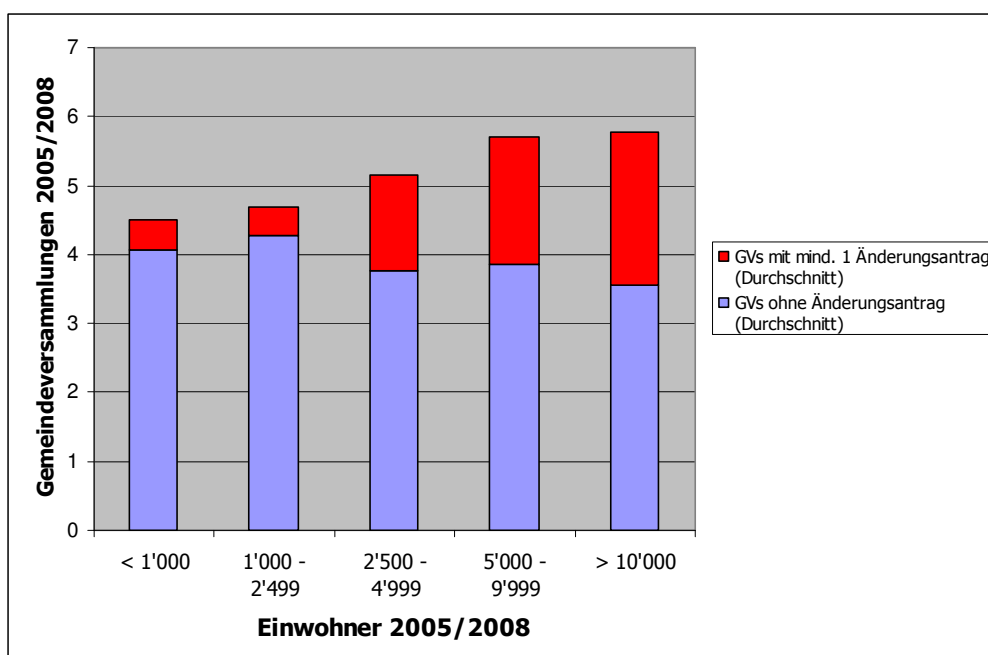
## Änderungsanträge: qualitative Partizipation an Gemeindeversammlungen

Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen beschränkt sich aber nicht allein auf die physische Präsenz. Wie wir bereits gesehen haben, steht hinter der Gemeindeversammlung die Tradition der Versammlungsdemokratie, bei der davon ausgegangen wird, dass der Gemeinwille durch gegenseitigen Meinungsaustausch und Diskussion konstituiert und entwickelt wird und nicht – wie im Modell der Referendumsdemokratie – einfach als Summe aller Einzelinteressen in Form einer auf *Ja* oder *Nein* beschränkten Meinungsäusserung an der Urne. Entsprechend stellt eine aktive, lebendige Diskussion in der Versammlung ein zentrales Kriterium für die Legitimität der dort getroffenen Entscheidungen dar (qualitative Beteiligung). Die aktive Partizipation der Bürger an Gemeindeversammlungen äussert sich etwa in der Einreichung von Änderungsanträgen, was im Folgenden als Mass für eine aktive Beteiligung verwendet wird. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Betrachtung von Änderungsanträgen zur Messung der aktiven Beteiligung eine eher konservative Schätzung ist, denn eine lebhaft Diskussion muss nicht zwangsläufig zur Einreichung eines formalen Antrags führen. Des Weiteren sollte die folgende Einschätzung der qualitativen Beteiligung anhand von Änderungsanträgen weder mit der tatsächlichen Qualität der Diskussion noch mit der Qualität der einzelnen Anträge als solche verwechselt werden.

In den 83 Gemeinden des Kantons Zürich, von denen Daten zu den 2005 und 2008 eingereichten Änderungsanträgen zur Verfügung stehen, haben 2005 insgesamt 219 und 2008 209 Gemeindeversammlungen stattgefunden. Von diesen insgesamt 428 Gemeindeversammlungen gingen 328 ohne Einreichung von Änderungsanträgen über die Bühne. In den restlichen 100 Gemeindeversammlungen ist mindestens ein Änderungsantrag eingereicht worden (Abbildung 2). Mit anderen Worten ist in rund einem Viertel (23%) aller Gemeindeversammlungen mindestens ein Änderungsantrag eingereicht worden; in durchschnittlich jeder vierten Gemeindeversammlung kommt es somit zu einer aktiven Diskussion resp. Meinungsäusserung mit Einreichung eines oder mehrerer Änderungsanträge.

### Abbildung 2: Gemeindeversammlungen mit bzw. ohne Änderungsanträge im Kanton Zürich nach Gemeindegrösse

2005 und 2008 (N=83)



Quelle: eigene Erhebung

Von allen eingereichten Änderungsanträgen sind 2005 rund 32% und 2008 rund 39% angenommen worden. Zusammen genommen zeigt sich, dass über ein Drittel (35%) aller eingereichten Änderungsanträgen angenommen worden sind.

Auch hier lässt sich eine grosse Varianz zwischen den einzelnen Gemeinden feststellen. In insgesamt 34 der 83 betrachteten Gemeinden ist an den Gemeindeversammlungen der Jahre 2005 und 2008 kein einziger Änderungsantrag eingereicht worden, während etwa in den Gemeindeversammlungen der politischen Gemeinde Dietlikon deren 16 diskutiert worden sind. Wiederum ist es die Gemeindegrösse, die hier eine wichtige Rolle spielt: Je grösser eine Gemeinde ist, desto mehr Änderungsanträge werden durchschnittlich eingereicht (Abbildung 2). Wird demgegenüber die Erfolgsquote der Änderungsanträge – also der Anteil angenommener Änderungsanträge am Total aller Änderungsanträge – angeschaut, zeigt sich ein signifikant negativer Zusammenhang mit der Einwohnerzahl. Mit anderen Worten werden in bevölkerungsstarken Gemeinden mehr Änderungsanträge eingereicht, von denen aber ein kleinerer Anteil angenommen wird.

Ähnlich wie bei der Stimmbeteiligung gibt es auch bei den Änderungsanträgen einen Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur. Von Bedeutung ist zunächst, wie stark eine Gemeinde von der Landwirtschaft geprägt ist. Je höher in einer Gemeinde der Anteil Beschäftigter in der Landwirtschaft ist, desto weniger Änderungsanträge werden an Gemeindeversammlungen in diesen Gemeinden eingereicht. Interessanterweise korreliert der Anteil Beschäftigter in der Landwirtschaft aber positiv mit der Erfolgsquote dieser Änderungsanträge. In Gemeinden mit hohem Landwirtschaftsanteil werden also weniger Anträge gestellt, sobald es aber zu einem dieser seltenen Anträge kommt, wird er mit höherer Wahrscheinlichkeit angenommen. Dieselben Zusammenhänge lassen sich auch für den Anteil Personen unter 18 Jahren, den Anteil Personen mit höherer Ausbildung sowie den Anteil Selbständiger (Landwirte, Handwerker etc. ohne Hochschulabschluss) beobachten: Ist ihr jeweiliger Anteil in einer Gemeinde hoch, werden signifikant weniger Änderungsanträge gestellt, die aber mit signifikant höherer Wahrscheinlichkeit angenommen werden. Und auch die analysierten baulichen Indikatoren (Wohneigentumsquote, Einfamilienhausquote) weisen in dieselbe Richtung.

Das Umgekehrte gilt für den Anteil Angestellter im Dienstleistungssektor. Je höher dieser ist, desto mehr Änderungsanträge werden eingereicht, aber von diesen Änderungsanträgen wird ein weniger grosser Teil angenommen. Ähnlich verhält es sich mit der Bevölkerungsdichte sowie mit dem Anteil der im Ausland Geborenen: Je höher diese sind, desto mehr Änderungsanträge werden eingereicht, von denen aber proportional weniger angenommen werden.

Insgesamt zeigt sich also, dass in grösseren, urbaneren Gemeinden mit höherer Bevölkerungsvielfalt auch die Interessen- und Meinungsvielfalt grösser ist, was sich in einer höheren Anzahl eingereicherter Änderungsanträge an den Gemeindeversammlungen niederschlägt. Diese sind aber nicht unbedingt mehrheitsfähig, denn nur ein kleiner Teil von ihnen wird angenommen. Demgegenüber ist in kleineren, ländlichen Gemeinden mit vielen Familien und Alteingesessenen, einem hohem Wohneigentumsanteil und vielen Einfamilienhäusern sowie vielen Beschäftigten in der Landwirtschaft und im Kleingewerbe das Vertrauen in die Gemeindeexekutive offenbar grösser, denn nur selten kommt es hier zur Einreichung eines Änderungsantrags. Tritt einer dieser seltenen Fälle aber ein, so widerspiegelt der Antrag ein allgemeines Bedürfnis und wird mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit von einer Mehrheit der Anwesenden angenommen.

Interessanterweise besteht auch bei den Änderungsanträgen und ihrer Erfolgsquote kein signifikanter Zusammenhang mit der Wachstumsrate der Bevölkerung oder mit der Neubauquote. Ein Zusammenhang zwischen Änderungsanträgen und dem Bevölkerungswachstum einerseits sowie den Bautätigkeiten andererseits kann statistisch nicht

nachgewiesen werden. Auch der Anteil Wegpendler als Indikator funktional integrierter (städtischer) Räume hat keinen signifikanten Einfluss. Und schliesslich ist wie zuvor bei der quantitativen Partizipation festzuhalten, dass auch der Anteil der über 65jährigen statistisch betrachtet kaum eine Rolle spielt. Im Unterschied zur quantitativen Partizipation spielt das Durchschnittsalter hingegen eine signifikant negative Rolle bei der Erfolgsquote – nicht aber bei der Anzahl eingereichter Änderungsanträge. Ein hohes Durchschnittsalter der Bevölkerung hemmt also die Erfolgschancen von Änderungsanträgen, während statistisch kein signifikanter Zusammenhang mit der Anzahl eingereichter Änderungsanträge besteht.

## **Fazit**

In den 105 analysierten Gemeinden ist die Beteiligung an Gemeindeversammlung mit durchschnittlich unter 5% in den Jahren 2005 und 2008 sehr tief. Nur ein kleiner Anteil der Stimmberechtigten beteiligt sich an den Gemeindeversammlungen. Die Beteiligung ist grundsätzlich tiefer als an kommunalen Urnenabstimmungen. Aber auch an kommunalen Urnenabstimmungen nimmt in der Regel nur eine Minderheit der Stimmberechtigten teil - im Durchschnitt 43%.

Im Unterschied zu Urnenabstimmungen beschränkt sich die Beteiligung an Gemeindeversammlungen aber nicht auf ein simples *Ja* oder *Nein*, sondern beinhaltet auch den aktiven Meinungs- und Interessenaustausch. Tatsächlich kommt es in den untersuchten Gemeinden in rund jeder vierten Gemeindeversammlung zur Einreichung eines oder mehrerer Änderungsanträge und über ein Drittel aller eingereichter Änderungsanträge wird von der Versammlung angenommen.

Fasst man die Ergebnisse zur Beteiligung an Gemeindeversammlungen zusammen, so zeigt sich eine Zäsur zwischen grossen und urbanen Gemeinden einerseits und kleineren, ländlichen und eher landwirtschaftlich geprägten Gemeinden andererseits. In den ländlichen Gemeinden ist die quantitative Beteiligung höher als in den urbanen Gemeinden. Hingegen kommt es in den urbanen Gemeinden aufgrund der Vielfalt von Meinungen und Interessen an Gemeindeversammlungen häufiger zu lebhaften Diskussionen, was in der höheren Anzahl eingereichter Änderungsanträge zum Ausdruck kommt. Die qualitative Partizipation ist in diesen Gemeinden somit stärker ausgebildet, wobei ein hoher Anteil aller eingereichter Anträge nicht angenommen wird. In den ländlichen Gemeinden ist das Behördenvertrauen hoch und es kommt entsprechend seltener zu lebhaften, umstrittenen Diskussionen, die zur Einreichung von Änderungsanträgen führen. Ist der Druck hingegen gross und ein Antrag wird eingereicht, ist seine Chance auf Annahme besser als in den urbanen Gemeinden.

Andere Faktoren wie der Anteil Wegpendler oder Wachstumsindikatoren wie die Neubauquote oder die Bevölkerungszunahme haben dagegen weder auf die quantitative noch auf die qualitative Beteiligung einen statistisch signifikanten Einfluss.

## **2.2 Selektive Mobilisierung und Erfolgsquote der Behörden**

Um nun das Problem der selektiven Mobilisierung zu untersuchen, vergleichen wir im Folgenden die Erfolgsquoten von Behördenvorlagen an Gemeindeversammlungen und kommunalen Urnenabstimmungen. Selektive Mobilisierung beschreibt eine Situation, in der Gegner oder Befürworter einer Vorlage gezielt ihre Sympathisanten zur Teilnahme bewegen und so die Mehrheitsverhältnisse in einem Entscheidungsprozess verfälschen. Wie einleitend erörtert, wird gegen Gemeindeversammlungen oft ins Feld geführt, dass sie im Unterschied zu Urnenabstimmungen für dieses Problem besonders anfällig seien. Wenn dem tatsächlich so ist, müsste es an Gemeindeversammlungen öfter zur Ablehnung von Behördenvorlagen kommen als in Urnenabstimmungen.

### **Vorlagen der Behörden an Gemeindeversammlungen**

Betrachtet man die Behördenvorlagen in den Gemeindeversammlungen in den Jahren 2005 und 2008, so fällt die sehr hohe Erfolgsquote auf (Abbildung 3): Im Jahr 2005 standen 985 Behördenvorlagen zur Diskussion, von denen rund 97% angenommen worden sind. Mit rund 98% sogar noch leicht höher liegt die Erfolgsquote 2008, als über insgesamt 1034 Behördenvorlagen entschieden worden ist. Die Behörden scheitern also extrem selten mit ihren Vorlagen an der Gemeindeversammlung. Ebenfalls gute Chancen auf Annahme haben die Initiativen; von den insgesamt 34 Initiativen sind genau 50% angenommen worden.

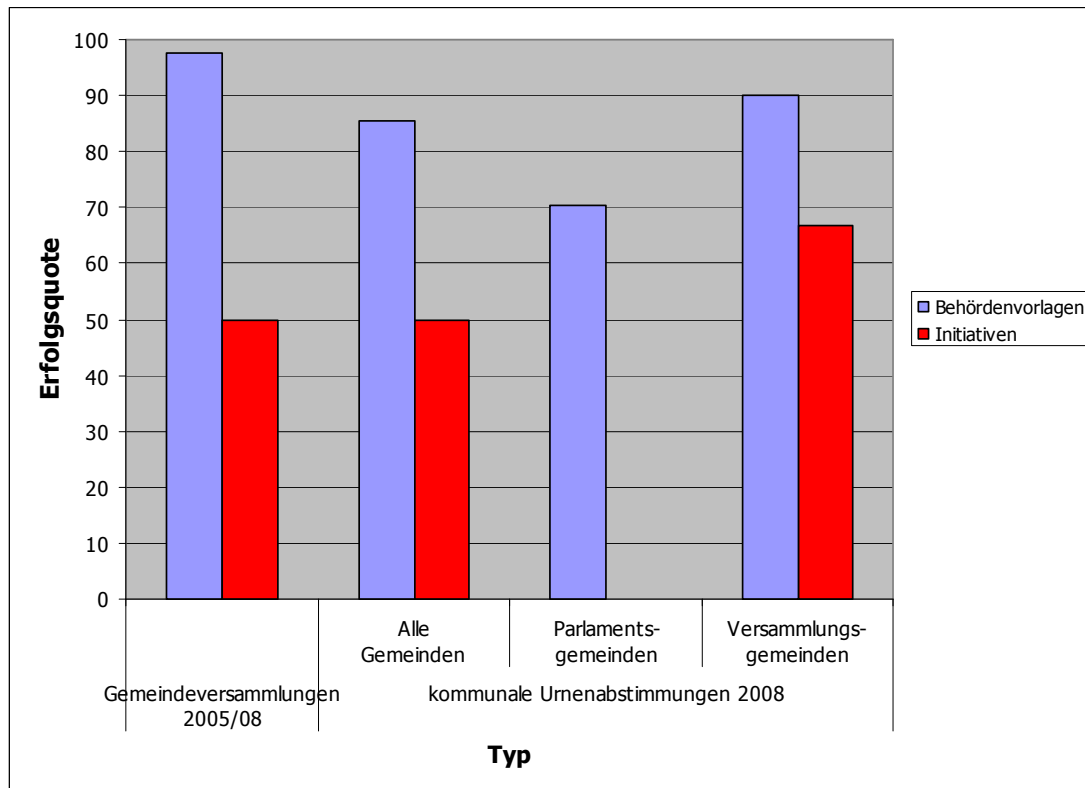
Interessanterweise lässt sich auch hier eine Zäsur zwischen kleinen, ländlichen Gemeinden einerseits und bevölkerungsstarken, urbanen Gemeinden andererseits feststellen: So hängt der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, der Anteil der in der Gemeinde Geborenen, der Anteil der unter 18jährigen sowie die Wohneigentumsquote nicht nur mit der quantitativen Partizipation, sondern auch mit der Erfolgsquote von Behördenvorlagen signifikant positiv zusammen. Demgegenüber beeinflussen Bevölkerungsgrösse und -Dichte, der Anteil der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor sowie der Anteil der im Ausland Geborenen die Erfolgsquote signifikant negativ. Noch deutlicher als bei der Beteiligung lässt sich die Zäsur im Rahmen der beruflichen Stellungen der Bevölkerung ausmachen: Während die Erfolgsquote von Behördenvorlagen mit den Anteilen selbständiger Berufe sowie qualifizierter manueller Berufe positiv korreliert, existiert ein signifikant negativer Zusammenhang mit den Anteilen der Erwerbstätigen im oberen Management, akademischen Berufen und oberem Kader sowie den freien Berufen. Damit eng verbunden ist die Bildung der Bevölkerung: Ein hoher Anteil Personen mit Hochschulbildung korreliert signifikant negativ mit der Erfolgsquote von Behördenvorlagen.

### **Behördenvorlagen in Urnenabstimmungen**

Betrachtet man die Erfolgsquote von kommunalen Behördenvorlagen, über die im Jahr 2008 an der Urne befunden worden ist, so fällt auch hier zunächst die hohe Erfolgsquote auf (Abbildung 3). Mit rund 85% ist sie zwar tiefer als an den Gemeindeversammlungen, jedoch immer noch sehr hoch. In den Versammlungsgemeinden ist sie mit ca. 90% sogar noch höher, während in den Parlamentsgemeinden eine Erfolgsquote von rund 70% erreicht wird. Die Erfolgsquote von Initiativen ist mit 50% genau gleich hoch wie in der Gemeindeversammlung, wobei die einzige in diesem Jahr in einer Parlamentsgemeinde eingereichte Initiative abgelehnt und in den Versammlungsgemeinden genau zwei Drittel der Initiativen angenommen worden sind. Zu berücksichtigen ist hier aber die geringe Anzahl von Initiativen.

### Abbildung 3: Erfolgsquote von Vorlagen an Gemeindeversammlungen und kommunalen Urnenabstimmungen

Gemeindeversammlungen 2005 und 2008 (N=105), Urnenabstimmungen 2008 (N=36)



Quelle: eigene Erhebung

### Fazit

Mit Blick auf den Vorwurf der selektiven Mobilisierung kann somit gesagt werden, dass die Erfolgsquote von Behördenvorlagen an Gemeindeversammlungen mit durchschnittlich rund 97% höher ist als an Urnenabstimmungen (rund 85%). Auch hier gibt es also keine Hinweise darauf, dass an Gemeindeversammlungen die Mehrheitsverhältnisse in der Gemeinde durch selektive Mobilisierung im grossen Stil manipuliert würden; auch der Zusammenhang zwischen Stimmbeteiligung und Erfolgsquote ist statistisch nicht signifikant. Aus Behördenperspektive sind Gemeindeversammlungen sogar einfacher zu gewinnen als Urnenabstimmungen. Dies liegt vermutlich auch daran, dass die Behörden in Gemeindeversammlungen die Möglichkeit haben, den Stimmberechtigten die Vorlagen detailliert zu erläutern und ihre Argumente unmittelbar darzulegen.

Damit stellt sich nun umgekehrt die Frage, ob allenfalls nicht die Gegner von Behördenvorlagen, sondern die Befürworter - also die Gemeindeexekutive ihrerseits - selektiv mobilisieren, um Behördenvorlagen an der Versammlung durchzubringen. Die Tatsache, dass die Erfolgsquote von Behördenvorlagen auch an der Urne hoch ist (85%), spricht aber eher gegen diese Interpretation.

Die Erfolgsquote von Initiativen ist in Gemeindeversammlungen (50%) genau gleich hoch ist wie bei Urnenabstimmungen (50%). Statistisch gibt es hier keine Hinweise auf eine selektive Mobilisierung. Bei Initiativen kommt es somit kaum darauf an, ob an der Urne oder im Rahmen der Gemeindeversammlung über sie entschieden wird. Die Erfolgsquote ist vor allem auch im Vergleich zur Erfolgsquote von Initiativen auf Bundes-

ebene erstaunlich hoch, denn auf Bundesebene werden Initiativen relativ selten angenommen.

Angesichts dieser Resultate ist es doch erstaunlich, dass das Problem der selektiven Mobilisierung in der Diskussion über Gemeindeversammlungen so hartnäckig thematisiert wird. Erklären lässt sich dies vermutlich damit, dass die wenigen konkreten Fälle, wo tatsächlich Entscheide aufgrund von selektiver Mobilisierung umgestossen wurden, als einschneidende Erlebnisse im kollektiven Gedächtnis haften bleiben.

### **2.3 Nachträgliche Urnenabstimmungen**

Vor Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung auf den 1. Januar 2006 war es im Kanton Zürich den Gemeinden selbst überlassen, ob und nach welchen Regeln Entscheide der Gemeindeversammlung einer nachträglichen Urnenabstimmung unterstellt werden können. Dementsprechend unterschiedliche Vorschriften fanden sich dazu in den einzelnen Gemeindeordnungen. Aufgrund des Art. 86 Abs. 3 in der neuen Kantonsverfassung kann in allen Zürcher Versammlungsgemeinden ein Drittel der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass über einen Beschluss nachträglich an der Urne abzustimmen ist. Ziel dieser neuen Regelung ist nicht nur, die bestehende Praxis zu vereinheitlichen, sondern auch die Hürden für nachträgliche Urnenabstimmungen zu senken. In diesem Zusammenhang wurde in der öffentlichen Debatte der Vorwurf laut, die Gemeindeversammlung würde entmachtet und verkäme zur Farce, wenn ausdiskutierte und beschlossene Vorlagen schliesslich doch an die Urne überwiesen würden.

Allgemein kam es in den 105 untersuchten Zürcher Gemeinden nur sehr selten zu nachträglichen Urnenabstimmungen über Versammlungsbeschlüsse. Im Jahr 2008 beläuft sich die Zahl nachträglicher Urnenabstimmungen auf zwei, was bei einem Total von über 1'100 Geschäften (inkl. Änderungsanträge) einem Anteil von weniger als einem Viertel Prozent entspricht. Der Vergleich mit 2005 zeigt, dass diese Zahl seit Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung nicht zu- sondern abgenommen hat: 2005 wurden insgesamt vier nachträgliche Urnenabstimmung bei einer Gesamtzahl von ebenfalls über 1'100 Geschäften verlangt. Nachträgliche Urnenabstimmungen sind also bisher alles andere als ein massives Phänomen.

Diese Zahlen sind zu klein, um verlässliche Aussagen über die Erfolgsquote von Geschäften in der nachträglichen Urnenabstimmung im Kanton Zürich zu machen. Es lohnt sich deshalb ein Blick auf die Zürcher Daten der gesamtschweizerischen Gemeindegemeinschaftsbefragungen (Ladner, 1991b, Geser et al., 1996, Ladner et al., 2005). In den Jahren 1988, 1994 und 2005 ist im Rahmen dieser Befragungen erhoben worden, wie oft in den letzten zehn Jahren (1988: fünf Jahren) Entscheide der Gemeindeversammlungen an der Urne umgestürzt worden sind. Während 1988 in 85% aller antwortenden Gemeinden des Kantons Zürich kein Entscheid der Gemeindeversammlung in den vorangehenden fünf Jahren an der Urne umgestürzt worden ist, beläuft sich diese Quote für das Jahr 1994 auf 67% für die vorangehenden zehn Jahre. Höher ist der Wert wiederum bei der Befragung 2005, dergemäss in den vorangehenden zehn Jahren in 81% aller antwortenden Gemeinden kein Entscheid an der Urne umgestossen worden ist. Die Gemeindegemeinschaftsbefragung stützt also den Befund, dass im Kanton Zürich Gemeindeversammlungsentscheide relativ selten durch Urnenabstimmungen aufgehoben werden.

### 3. Schlussfolgerungen

Am Schluss dieser Untersuchung ergeben sich folgende Antworten auf die drei Ausgangsfragen.

Bezüglich der *Beteiligung* haben wir festgestellt, dass die Gemeindeversammlung tatsächlich nur von einer kleinen Minderheit der Stimmberechtigten besucht werden: Die durchschnittliche Stimmbeteiligung liegt bei rund 5%. Die Stimmbeteiligung bei kommunalen Urnenabstimmungen ist damit rund achtmal höher (43%) - festzuhalten ist somit, dass auch Urnenabstimmungen nur von einer Minderheit der Stimmberechtigten entschieden werden. Die Frage, ob Entscheide an Gemeindeversammlungen wegen der tieferen Beteiligung schlechter legitimiert sind als Urnenentscheide, kann aber nicht abschliessend beantwortet werden. Wie die Erörterung der zugrunde liegenden Demokratiekonzepte von Gemeindeversammlung einerseits und Urnenabstimmung andererseits gezeigt hat, berufen sich diese beiden Formen direkter Demokratie auf grundsätzlich unterschiedliche Legitimitätskonzepte. Im Modell der Referendumsdemokratie (Urnenabstimmung) fusst die Legitimität politischer Entscheidungen auf der Aggregation von individuellen Präferenzen zu Entscheidungsmehrheiten. Ob eine Entscheidung als legitim zu betrachten ist, hängt somit von der Quantität ihrer Akzeptanz ab. Demgegenüber wird im Verständnis der Versammlungsdemokratie Wert darauf gelegt, dass kollektive Entscheidungen über die Summe der Einzelinteressen hinausgehen. In dieser Perspektive kommt es also auf die Deliberation an, die einer Entscheidung zugrunde liegt, mithin also auf den Austausch von Argumenten in einer Versammlung.

Zwar konnten wir feststellen, dass in den Gemeindeversammlungen des Kantons Zürich lebhaft diskutiert wird, wie sich aus der relativ hohen Zahl eingereicherter Änderungsanträge schliessen lässt. Die Intensität der Diskussion sagt jedoch noch nichts über ihre Qualität aus. Diese hängt davon ab, dass unterschiedliche Meinungen und Interessen in der Versammlung präsent sind und auch in den Meinungsbildungsprozess einfließen können. Dabei verdienen zwei Punkte besondere Beachtung: Erstens stellt sich die Frage nach einer allfälligen Benachteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen. Wenn gewisse Meinungen an den Gemeindeversammlungen systematisch untervertreten sind (z.B. Jugendliche), können sie im Prozess der Willensbildung nicht berücksichtigt werden. Die mangelnde Repräsentativität der Gemeindeversammlung kann ein Legitimitätsdefizit entstehen lassen. Zweitens haben die Versammlungsteilnehmenden möglicherweise Hemmungen, öffentlich das Wort zu ergreifen. Somit beeinflussen rhetorische Begabung und Erfahrung oder die detaillierte Kenntnis einer sachlich komplexen Vorlage die Berücksichtigung oder Nicht-Berücksichtigung von gewissen Standpunkten im Entscheidungsprozess. Auch dadurch kann ein Legitimitätsdefizit entstehen.

Die Gemeindebehörden spielen eine wichtige Rolle bei der Vermeidung dieser beiden Legitimitätsdefizite. Sie müssen dafür sorgen, dass ihre Bürgerinnen und Bürger über die Vorlagen informiert sind, sich dafür interessieren und deswegen an der Gemeindeversammlung teilnehmen. Sie müssen auch ein Klima schaffen, in dem sich Bürgerinnen und Bürger trauen, in der Versammlung das Wort zu ergreifen und ihre Meinung kundzutun. Anstrengungen in diese Richtung waren in den letzten Jahren durchaus zu beobachten. In der Tat haben viele Gemeinden im Kanton Zürich viel in Informationsabende und Beteiligungsverfahren investiert, in denen Vorlagen für die Gemeindeversammlung offen diskutiert und mitgestaltet werden können. Dadurch kann das Interesse für die Gemeindepolitik geweckt, Sachkenntnis gefördert und die Qualität der Diskussion auch bei komplexen Vorlagen gesteigert werden.

Bezüglich des Problems der *selektiven Mobilisierung*, hat die vorliegende Studie keine Hinweise darauf ergeben, dass Entscheide von Gemeindeversammlungen im Kanton Zürich massiv manipuliert würden. Obwohl die tiefe Stimmbeteiligung an Gemeindever-

sammlungen günstige Voraussetzungen dafür schaffen würde, mit vergleichsweise wenigen Verbündeten Entscheidungsmehrheiten zu schaffen, liegt die Erfolgsquote der Behördenvorlagen bei sehr hohen 97%. Der Misserfolgsanteil von rund 3% ist demgegenüber verschwindend klein und kann nicht automatisch einer selektiven Mobilisierung zugeschrieben werden. Ob der Gemeinderat aber eventuell seinerseits Anhänger mobilisiert, um seine Vorstellungen durchzubringen, kann hier nicht abschliessend geklärt werden. Die auch bei kommunalen Urnenabstimmungen sehr hohe Erfolgsquote der Behörden (85%) legt zumindest den Schluss nahe, dass die Gemeindeversammlungen auch nicht seitens der Behörden durch Verfälschung von Entscheidungsmehrheiten manipuliert werden.

Schliesslich zeigt die vorliegende Analyse klar, dass die mit der neuen Kantonsverfassung vereinfachten *nachträglichen Urnenabstimmungen* die Gemeindeversammlung keineswegs zur Farce machen. Es muss betont werden, dass nachträgliche Urnenabstimmungen selten sind. Der überwiegende Teil (deutlich über 99%) aller in den Gemeindeversammlungen entschiedenen Geschäfte wird nicht nachträglich an die Urne überwiesen. Wohl kann es vorkommen, dass ein Entscheid der Gemeindeversammlung an der Urne umgestossen wird, dies ist aber nur extrem selten der Fall. Dies zeigt etwa ein Vergleich mit der Bundesebene (vgl. Sciarini, 2006): Bei rund 10% der Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterstellt sind, wird dieses auch ergriffen. Und bei rund 40% der fakultativen Referenden fällt die Vorlage von Bundesrat und Parlament beim Volk durch.

Insgesamt zeigt die vorliegende Studie, dass die Gemeindeversammlungen im Kanton Zürich demokratisch legitimierte Entscheide hervorbringen. Die tiefe Stimmbeteiligung an Gemeindeversammlungen muss nicht per se Anlass zur Sorge sein. Viel bedeutender ist die Qualität der politischen Diskussion in diesen Versammlungen, wofür wiederum die Vielfalt der vertretenen Meinungen wichtig ist. Hier stehen die Behörden und die politischen Parteien in der Verantwortung. Es liegt in ihrer Hand, bei den Bürgerinnen und Bürgern Interesse an der Gemeindepolitik zu wecken und ihnen die Vorlagen so zu erklären, dass diese sie auch verstehen und ihre Meinung dazu kundtun. Dies ist die wichtigste Voraussetzung, dass Gemeindeversammlungen auch in Zukunft ein funktionierender Bestandteil der Gemeindedemokratie bleiben.



# Literaturverweise

Bühlmann, M. (2006) Politische Partizipation im kommunalen Kontext. Der Einfluss lokaler Kontexteigenschaften auf individuelles politisches Partizipationsverhalten, Bern, Haupt.

Geser, H., Höpflinger, F., Ladner, A. & Meuli, U. (1996) Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlich und politisch-administrativen Wandels. Zürich, Institut für Soziologie.

Goldsmith, M. & Rose, L. (Hrsg.)(2002) Theme issue: size and democracy. Environment and Planning C: Government and Policy, 20, 791-869.

Habermas, J. (1992) Faktizität und Geltung. Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt, Suhrkamp.

Held, D. (2006) Models of Democracy, Cambridge, Polity Press.

Kriesi, H. (2005) Direct democratic choice. The Swiss experience, Lanham (MD), Lexington Books.

Ladner, A. (1991a) Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 31, 63-86.

Ladner, A. (1991b) Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik, Zürich, Seismo.

Ladner, A. (2002) Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland. Environment and Planning C: Government and Policy, 20, 813-828.

Ladner, A., Steiner, R. & Geser, H. (2005) Gemeindeschreiberbefragung 2005. Bern/Zürich, Kompetenzzentrum für Public Management/ Institut für Soziologie.

Papadopoulos, Y. (1998) Démocratie directe, Paris, Economica.

Schuler, M., Huissoud, T., Jemelin, C. & Stofer, S. (1997) StrukturAtlas der Schweiz/Atlas structurel de la Suisse, Zürich, Verlag NZZ.

Sciarini, P. (2006) Le processus législatif. IN Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Linder, W., Papadopoulos, Y. & Sciarini, P. (Hrsg.) Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse. Zürich, NZZ Verlag.

Zingg, E. & Benz, M. (2003) Mobilität, Wahlbeteiligung und Sozialkapital in Schweizer Gemeinden. Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 9, 59-87.

Das Statistische Amt des Kantons Zürich ist das Kompetenzzentrum für Datenanalyse der kantonalen Verwaltung. In unserer Online-Publikationsreihe "statistik.info" analysieren wir für ein breites interessiertes Publikum wesentliche soziale und wirtschaftliche Entwicklungen im Kanton und Wirtschaftsraum Zürich.

Unser monatlicher Newsletter "NewsStat" und unser tagesaktueller RSS-Feed informieren Sie über unsere Neuerscheinungen in der Reihe "statistik.info" sowie über die Neuigkeiten in unserem Webangebot.

Fragen, Anregungen, Kritik?

Prof. Dr. Daniel Kübler  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Zürich  
Mühlegasse 21  
8001 Zürich  
Tel: 044 634 38 86  
E-Mail: Daniel.Kuebler@ipz.uzh.ch

Statistisches Amt des Kantons Zürich  
Bleicherweg 5  
8090 Zürich

Telefon: 044 225 12 00  
Fax: 044 225 12 99

E-Mail: [datashop@statistik.zh.ch](mailto:datashop@statistik.zh.ch)

[www.statistik.zh.ch](http://www.statistik.zh.ch)

© 2009 Statistisches Amt des Kantons Zürich, Abdruck mit Quellenangabe erlaubt.